

跨越零和：思考当代中国的中央地方关系*

Linda Chelan Li

Department of Public and Social Administration,

City University of Hong Kong

Tat Chee Road, Kowloon Tong.

salcli@cityu.edu.hk , (852) 2788 9556

Note:

This author's version posted here may have a few minor editing differences from the published version.

此网页论文乃作者文本，与期刊版本或略有不同。

中文摘要

省政府在中国政治体制内拥有多大的权力，该权力的性质又是什么？这问题贯穿了海外研究当代中国中央与省政府关系的文献。为了理解这种权力关系，考察重心通常放在省级领导人的角色，以及政治体制的性质。本文认为，现有文献大体上都未能解释清楚以下两个看似相互矛盾的现象何以能够在现实生活上共存：即一方面中央和省政府之间存在错综复杂的关系，很多时候中央与地方会互相适应及让步；另一方面，每当中央偶尔实施强制性管理，中央政府又展示出至高无上的权力。出现中央时强时弱这高度不确定的结论，是由于文献中的分析往往未能恰切的解释权力这概念，其中核心问题是：中央与省政府之间存在的不对称关系是否零和博弈。

关键词

中央与地方关系， 权力， 零和博弈， 非零和博弈，

一、中央与省政府关系研究的发展

大致说来，海外对中国1949年以后中央与省政府关系的研究深受更广泛的对中国政治体制研究的影响。无论是20世纪五六十年代出现的强调极权主义的文献，在六十年代末七十年代出现的多元主义文献，还是八十年代有关改革的研究，都同样具有这个特点。

(一) 极权主义的研究：中央的代理人

从20世纪50年代到60年代初期，海外的中国研究领域盛行苏联式极权主义的分析模式，受此影响下，研究者认为1949年后的中国政治体制具有以下三方面的内涵：一是马列主义毛泽东思想的盛行，二是政治权力高度集中，三是政府对社会存在空前渗透。早期的研究文献倾向从意识形态、领导人和组织这三方面来解释中国革命成功的原因。因此，这些著作把中央与省级政府的关系定格为领导和下属的关系。处于中间层次、连接中央与广大农村的省政府就被看作是中央政府的代理人。

然而，这类文献并不否认处于中间层次的省级政府也拥有一定的决策自主权。例如，A. Doak Barnett 虽视1949 以后的中国政治体制为极权主义，同时也承认省级部门有时也获得中央部委授予颇大的自主权限。Franz Schurmann 也认识到，即使是在权力高度集中的20世纪50年代，分权也具有重要意义。

不过，这些基本上强调极权主义的文献，所揭示出的省级政府的权力范围与性质都非常有限。这些文献假设在政策制定和执行之间存在着等级关系。如此，政策制定便必然是中央政府的工作，而省级政府只有在执行政策时才有可能发挥自己的主动性和创新精神。持这种观点的研究者认为，中国政治中出现的“地方主义”，往往只不过反映了中央内部权力平衡的变化。〔1〕由于省政府的权力源于中央，这段时期的文献最后得出结论：省级政府其实是完全处于中央的控制之下，不享有任何“不可侵犯的自主权”。从本质上来讲，极权主义观点所看到的是一个权力分配基本上专属于中央的国家，在能够享有多少自主权的问题上，省政府完全服从中央的有关决定。

(二) 多元主义的研究：中央政策的强制回应者

文化大革命揭示出中国政治体制内实际上存在多种不同利益。“文革”的历史证明，中央以外的其它行为主体也能够影响事态的发展。要解释这新发现，新的理论和概念体系遂应运而生。步苏联研究的后尘，研究中国的学者将目光转向了多元主义理论，希望藉此找到有助理解文革中政治动态关系的分析工具。有的分析形容省级领导为利益集团。亦有不少人不认同利益集团的概念。总之在探索如何解释中央与省级政府关系的努力中，学者们开发了大量的理论研究模式。

问题聚焦在一点：省级领导在多大程度上与中央政府相互支持、相互合作，一起求进？他们在多大程度上扮演着本省利益的代言人，为增进地方利益而努力？如果各省的领导都拥有相似的利益，那么他们是否会像西方典型的利益集团一样采取集体行动？

在这时期的文献当中，强调省级政府的“自治”倾向以及中央对省的控制是有限的。但是，大多数的研究著作都认为，中央综合来说仍占据主导地位，同时省级政府在中央代理人和本省利益代表的双重角色中更偏向前者。[2] P294 例如，Frederick C. Teiwes发现，较富裕的省份在这般时期较少出现领导人更替，他认为这是中央处于主导地位的证据之一。省政府领导人之所以需要紧紧跟随中央的步伐，是因为“两者的博弈规则明确要求省级政府必须对中央灵敏回应”。在这一点上，一个省级领导愈能成功响应中央要求，政治空间便愈大。

类似的，在关于文革前四川和贵州的个案研究中，David Goodman 发现，省级政府施政的变化往往只是反映了中央命令和政策的变化，而不是“省运用政治权力的实践结果”。尽管各省的条件会影响施政变化的形式，但该影响仅仅局限在省政府领导对中央决策的服从能力方面，即增强或减弱其回应能力。因此，根据Goodman 的研究，贵州省省委第一书记于1965年被撤职，其原因他未能有效完成中央的工作。贵州省贫穷，社会整合程度相对较低，这限制了该省政府领导作为中央代理人的发挥空间，而四川省的相对富裕以及较高水平的社会整合程度则增强了其领导人适应中央要求的能力。

我们可以从以上论述看出，多元主义的研究著作仍没有妥善回答一个问题：为什么省级政府领导人会“灵敏地”对中央决策做出回应？

Victor Falkenheim 就此给了一个明确的答案。他说：“在这个问题上，省级政府享有的权力……需要证明是(由省)自主的。但这个结论很不好下，因为中央政府长期以来拥有迫使地方服从……以及在必要的时候罢免省政府领导人的能力。”中央的强制性命令在形式上表现为对省政府领导的任用和免职。这清楚表明了两者之间的“博弈规则”。

因此，这时期的主流观点是：在一个权威主义单一政制国家里，中央可以使用强制力量。省级政府处在一个结构性的不利地位。只有当中央政策的执行必须考虑当地条件时，地方需求才会对省政府领导的行为产生较大的影响。由此可见，中央在两者关系中占据主导地位结论是自然而然的。这类研究文献没有否认“狭义”省级政府利益（包括省政府领导自身政治生存和发展的利益）的存在以及省政府领导对本省“广义”利益的追求。[3] P10—25 不过，这些“地方需求”并没有被认为是构成省级政府享有自主权力的因素，因为它们无法与中央享有的强制性权力相提并论。因此，文献中省级政府的主导形象是对中央命令进行灵敏回应的代理人。

(三) “执行差距”研究：不对称的谈判“伙伴”

20世纪80年代，随着中国经济体制改革的逐步进行，海外的中国研究遇到了前所未有的宽松环境。“新制度主义”理论的发展使研究者再度注意政府的组成结构在政策制定和执行中作用，于是，研究中国的学者们，在继续关注领导和精英偏好之余，亦开始更多地研究制度的作用。

期间涌现的著作都突出讨论一个议题，便是各个官僚体系及行为主体之间，在政策制定和执行过程中展现了复杂多样的关系。[4] [5] [6] [7] 研究者发现，有必要解释不

少有关改革的政策，在政策制定与执行之间存在差距的现象，但同时他们也发现很难准确界定什么是“执行差距”[8] P5—7。事实上，如果政治体制内没有清晰的命令链条，政策制定与执行之间不可能存在任何清晰的区分。

纵然如此，这时期的文献大体上仍然沿用政策制定、执行的传统理解：即视中央政府为制定政策的当然主体，省政府则理所当然地负责执行政策，中央与省政府之间是会进行激烈的互动，所投射的画面乃“中央政府被迫与力量非常强大的地方政府商谈”[9] P228。那些力量强大的地方有能力变通执行中央政策，使之对自己有利。例如，Barry Naughton 便认为，地方总是以对己有利的方式在执行政策时变通执行中央决策，因此中国政治体制的一大特点是存在很强的“执行差距”。无独有偶，David Bachman 在讨论税收政策改革时也提出“自给自足铁律”——执行执行中央的改革政策。Lieberthal 和 Lampton 由此形容实际运行的中国政治为“分割的权威主义”模式：尽管中国的政治体制份属权威主义，正式的权力流向自上而下，但是，在最高和最基层之间的“空白地带”上，这种权威却是极其割裂的。[11] P8—12 Lieberthal 认为，这模式可以综合中国研究文献中两种既有的相互对立的模式：一种模式强调精英们的偏好，倾向以中央集权式的、自上而下的观点来看待中央与省之间的关系；另一种模式则认为中国的社会经济结构从来是分权式的、松散状的。前一种观点为较多学者所认同，但同时，正如 Vivienne Shue 所阐述的那样，综观历史，历来的中央政府从来没能对处在边缘的广大农村进行有效的治理。在当代，即使在毛时代，中国的社会经济政治结构亦是“蜂窝状、松散式的”，而在后毛时代，权力结构更是日趋松散。

毛时代和后毛时代具有迥异的政策环境：前者重阶级斗争，后者重经济改革。但是，为了追求自身利益的最大化，不同的行为体所采取的方式却惊人地相似。[11] P60—68 在文革和后毛改革时代，省政府领导表现出同样的“灵活”。在文革期间，省政府领导一方面扶植对自己有利的造反派，以对抗那些敌对自己的“革命”派别。一方面在革命言论上紧跟中央，事实上“打着红旗反红旗”。在改革时期，省政府领导支持那些能提高自身预期利益的改革，反对那些对己不利的改革。而且，在反对对己不利的改革时，他们还会充份运用改革言语。譬如，在谋求避开不利的改革措施时，他们会强调这些改革对地方政府提高生产积极性有负面影响。在文革期间，省领导宣布某些敌对派别是“反革命”。两个不同时期的事件都说明：省领导并非是消极的行为体。在响应中央要求的同时，他们亦会为保障自己的利益而动用大量资源。事实表明，省政府实拥有不小的权力。

二、悬题

(一) 模糊不清的省政府权力

从“中央代理人”到“灵敏回应中央”到“中央的不对等谈判伙伴”，海外的中国研究者对省政府在中国政治体制内地位的认识不断深化。他们认识到，省政府也掌握一定的权力。得出这一结论是基于两方面的观察：(一) 中央宣布的政策目标与执行结果间存在明显差距；(二) 后毛改革时期中央官员接连披露省政府以及更低级别的地方官员存在“地方行为主义”

的倾向。问题不只是政策目标和执行结果间存着差异，而且未能找到解释这些差异的合适方法。我们究竟应该如何诠释中央与省政府之间普遍存在的讨价还价行为？

对于这重要问题，文献没有答案可循，显示在理解中央与省政府关系时还存在不确定的因素。一方面，执行差距论的著作对省政府行使权力的空间进行了深入的挖掘。另一方面，和之前的文献一样，这类著作仍继续坚持中央领导的主导作用。它发现，在很多情况下，“高层领导可以摆脱严格的制度限制，将自己的意志加给下层” [11] P16，故省政府在改革时期展示的种种权力表现可能依然只是“(由中央)下放的灵活性”。根据这种论点，中央对省控制力下降，其根源在中央自发的自我约束。例如，Naughton 便曾经认为中央领导已经表明，为了追求改革的最终目标，他们愿意大幅度放松对投资资源的控制权。这思路由此得出中央与省政府关系的结论：省政府享有的大量权力只是由中央政策赋予的，只要中央一旦采取不同的放权政策，中央的意志将会自始至终占据上风。

但是，这样的论断存在明显的疑点。

在无数有关地方自主行为的实例报告出台以后，在研究者指出原来苏联模式的高度中央集权政治体制（至少对政府官僚体制最高层以下的政治而言）事实上并不存在以后，上述论断显示对于中央与省政府关系的理解似乎又回到原来的起点。这是难以理解的。显而易见，在中央与地方关系的理解中，无论是强调中央主导或者省政府权力都是站不住脚的。承认省权的观点向中央权力的至高无上性提出了挑战，但却无法处理这一事实：中央拥有任命和罢免省政府领导的权力。另一方面，中央持续处于主导地位的观点同样让人难以信服。这是因为，除了个别分离运动的例子以外，这结论几乎是恒真的，本身无法令人明晰中央权力的具体所在。而且，如果根据这观点，省政府明显存在的自主性对中央与省政府关系无任何根本性影响的话，那么仍然有必要具体说出省的自主行为究竟带来了哪些不同。

(二) 无法解释变化

已有文献既未能明确诠释省政府日益增多的自主行为的具体含意，因而也无法解释中央与省政府关系发生的变化。我们也许有理由认为讨价还价活动具有重大意义，而且它们事实上的确带来了一些变化。但问题是：究竟是什么样的变化？对于这种具体辨别与解释上的困难，有些学者归咎于数据资料的匮乏 [11] P25-7：由于找不到有关改革前（1978年以前）的充分资料，研究人员因而无法对改革前后延续和变化的程度进行全面的评估。但是，我认为，资料的匮乏并不是唯一需要解决的问题。无法解释变化的原因更多来源于文献本身的弱点。我们可以通过一个假设情况来说明这一点。假设我们能够获取足够的毛时期资料，以此来比较毛与后毛时期省政府的权力范围，我们发现依然有两个关键问题没有得到解决：第一，应用什么尺度标准来审视中央与省政府的权力？问题的症结在于：“权力”由什么组成？有关中央与省政府关系的文献对权力的组成问题往往模棱两可，同时又不约而同地强调中央对省政府强制性权力的重要性。在这种倾向下，权力的天平自然总是倾向中央一边。

第二，比较不同时期应有利找出中央与省关系发生的变化。难题是：怎样理解、诠释这些变化？这是否意味着可以把省政府权力的变化理解为某种连续？再者，如果在改革时期省政府有较频繁的自主行为，这是否意味着：相对于中央的权力，省政府权力在不断地递增？执行差距论的文献对此问题似是抱持肯定的答案，而且也认定某种直线发展的、不断演进的中央与省政府关系框架。〔9〕 P231

直线模式的简单性却让人不安。这是因为，它表明（至少是暗含着）这样的假设：随着分散力量的累积，集权的力量最终会被压倒。这里不清晰的问题是：这种“最终压倒”究竟是什么的概念？会如何实现？在这一方面，直线型演进的分析框架是无法回答的。正如 Lieberthal 自己指出的那样，分割的权力与合法自治之间的差别是巨大的，越来越多的分割并不会带来合乎认受性的自治。遗憾的是，这类著作并没有深入探讨变化如何发生，也无从评估变化是否真正会如此发生。

三、强调相互作用的新分析框架

已有文献何以既未能诠释省自主性行为的含意，也没有解释中央与省关系何以发生变化？这是因为，文献对权力概念的理解有误。首先，文献对权力关系中“强力”发挥的作用理解混乱，这是导致“中央始终居于主导地位”这恒真结论的主要原因。第二，绝大多数研究将权力看成是零和博弈，并且采用中央集权的分析视角，结果将中央与省政府的关系描绘成一副静态的画面，中央与省政府处于一个似乎没完没了的冲突循环之中。因此，在研究中央与省政府关系时，我们需要澄清权力概念的内容，同时构建一个新的权力概念，一个能更好理解中央与省政府关系的分析工具。

（一）强力与权力

要探讨的中心问题是：强力与权力之间是什么关系？总的来说，研究中央与省政府关系的学者大多并未有清楚说明所使用的具体权力概念内容。在多数情况下，当说明中央或省政府权力的来源时，在‘字里行间’流露出源自 Robert A. Dahl 的有关权力的概念。

让我们来回顾一下 Dahl 对“权力”所做的四个方面的分析：权力基础，权力手段，权力数量和权力范围。一个行为体的权力基础由“他（或她）用以影响其它行为体行为的资源、行动、物体等因素整体组成”。权力基础的一个主要特征是其“被动及消极性”。因此，为了“激活”权力基础，行为体必须从事某种活动。行为体所从事的活动就是“权力手段”。例如，在美国总统与美国国会参议院的关系当中，总统可拥有人事任命权及否决权，这些都属于总统的“权力基础”，但美国总统要真正实现其对参议院的影响力，却必须具体对某些人士的任命作出“承诺”，或“提出”具体的否决威胁。因此，“权力手段就是从 A 所拥有的权力基础到 B 可能做出的反应两者之间发生的一种活动”。〔12〕 P81 同时，A 的权力“范围”指的是 A 权力手段所能达到的覆盖面，以及 B 可能做出的反应的范围。A 使 B 依从自己意愿的最终能力，便构成了 A 拥有的权力“数量”。

研究中国中央与省关系的海外著作中所运用的权力概念与 Dahl 的权力概念明显相似。在这些著作中，中央控制的资源通常被认为是：（1）中央任免省政府领导的权力；（2）中央控制的“强力”，特别是武装力量；（3）中央对宣传机器的控制；（4）中央对重要经济资源的控制 [2] P347-348。同时，省政府自治的权力来源有：（1）广阔的疆域；（2）历史上中央一度授予的权力带来的累积效应；（3）在政府架构中的居中地位，使得省政府“成为中央进出基层的守门人” [2] P349-350)。用词虽然发生了变化，但是这些“权力来源”实际上指的是 Dahl 权力概念中的“权力基础”。

Dahl 权力概念的优点在于，他对权力的不同方面进行了区分。既然“权力基础”是被动消极的，除非它被某种“权力手段”有效激活，否则它与 A 能够向 B 施加的“权力数量”无关。因此，即使“权力基础”包括 A 可以用来影响 B 行为的所有资源，A 对 B 实施的最终权力范围在很大程度上取决于 A 可以行使的权力手段，以及这些手段的有效性。因此，在一个行为体的权力基础与其实际施加的权力数量之间存在着明显的差距。这一差距有赖于居于其中的权力手段以及影响它的各个变量。

如果对于这些区别不很敏感，那么应用 Dahl 的权力概念就会构成较大的危险。研究中央与省政府关系著作的主要缺陷就在这里：权力基础经常被混淆成实际施加的权力数量。上文提到的中央和省政府的权力来源，其实是两者在相互作用过程中可以使用的所有可认知的潜在权力资源。但是，分析者既没有指出，也没有解释在权力基础与权力数量之间的居中过程，究竟如何在实际条件下影响权力资源的可应用范围。根据 Dahl 的概念，权力基础是应变量，在这些分析中却被看作是自变量，用它来解释中央与省之间的讨价还价行为。有关将权力基础看作是实际权力的问题，这些著作倾向将中央与省各自拥有的权力基础分列两张清单，然后对中央与省权力孰轻孰重得出一个判断。

将权力基础误认为是实际权力对于理解中央与省政府的关系产生了重要的后遗症。根据这种观点，省政府必然处于从属的地位。中央可以凭借其至高无上的组织地位，对重要资源实行最高控制。结果是，所有对决策的实证分析，似乎对中央与省政府关系的理解无足轻重，所需要做的不外是简单比较中央与省各自拥有的资源总量，特别是武力资源。

但是，那显然无法让人信服。Talcott Parsons 的权力概念为我们提供了一个解决上述难题的方法。Parsons 的权力概念和 Dahl 的主要区别在于对强力角色的不同分析。强力显然是构成 Dahl 权力概念中权力基础的一种资源。但是，Parsons 认为：“简单地通过使用最高武力的威胁来确保服从，就其本身而言，... 并非是在实施权力”。[13] P257但这并不是说强力在权力概念中就毫无用处。在 Parsons 看来，权力乃强力及共识的共同表现。但是，在一个复杂的社会里，强力并不是权力实施的一个关键变量。Parsons 认为，强力是任何权力实施的“基石”或“基础”。它的作用与黄金在金本位的货币体系内所发挥的作用一样。黄金这种贵金属当时在一定程度上确保了货币的交换价值，但是作为流通手段的货币的价值不可简化为等同市场上的黄金的总价值。同样道理，A 对 B 实施权力体现了作为权力基石

的强力，但A对B享有的权力数量，沿用 Dahl 的话语，并不能简化为等同A所拥有的强力数量。这是因为，如果权力被简单地以潜在的强力来评估的话，那么整个体系必将是非常原始的，“就象完全依赖黄金作为实际交换中介的货币体系是一个非常原始的体系一样”。[13] P260事实是，体系内的任何行为体所拥有的强力数量都必是非常有限的，Parsons 因此认为，一个行为体如能通过象征性的方式，在享有的强力之外赢得服从，这样的能力才反映出该行为体的权力。

Parsons 的权力概念具有重要的影响。Dahl 和其它人将强力看作是权力的其中一种基础，认为权力的实施有时源于强力的使用，在其它时候则源于共识。与他们不同的是，Parsons 坚持认为权力本质上是一种柔和了强力与共识的现象。Dahl 认为权力在“权力的不同形式”之间摇摆不定。当把这种概念应用到中国时，它会将中央与省政府之间的权力关系描绘成一副模糊不清的画面：有时省政府被刻画成强大的行为体，有时却被刻画成被动和无助。强力在构成权力的至高无上重要性也使人轻视其它权力形式的重要性，比如说在制定经济政策进行讨价还价时，经济资源有多么重要。Parsons 放弃采用这种左右逢源的“权力不同形式”的概念，明确指出：强力的作用就是充当权力的基石。这就使他成功地澄清了权力关系的本质以及权力分析的焦点。[13] P251P256—257P280 Parsons 的概念特别适用于强力资源分配始终不均等的权力关系的分析。作为全国性的政府，中央政府占据着最高的组织地位。在权力的研究中，通过明确强力的作用以及强调“表征”的使用，Parsons 得以避免掉入Dahl 权力概念的理论陷阱之中。而这一陷阱导致研究人员如此解释中央强势：反正它就是中央。

(二) 非零和博弈的权力

在研究中央与地方关系的著作中，占统治地位的一个假设是：中央与省之间的权力关系是零和博弈。这种假定早在后毛时代以前就出现了，近年由于不少研究都聚焦在改革时期的财政体制，这假设因而更被强化。[14] P91—112 P239—260 [15] [16] 财政体制的研究通常把中央和省政府的财政关系描述为省政府上缴中央与自留税收的百分比关系，导致将中央与省政府之间的关系容易简化为“零和式”的，至于财政关系的变化如何影响中央与省政府在政策制定与执行中分别拥有的权力，文献往往没有深究。

中央地方零和博弈的观点之所以流行，主要是因为中央集权的观点在文献中一直居于主导地位。在集权主义的影响下，中央与省关系研究的主要课题，均环绕着中央控制削弱、国家能力降低等现象。这在研究后毛时代的著作中得到了充分的体现。这些著作总是着意分析省政府执行政策时，中央控制力明显下降的因素，并将之看成是一个执行贯彻与否的问题。如此界定问题，使研究者将中央与省政府的关系简化为省是否服从中央。同时，由于中国政治体制缺乏正规的、制度化的冲突解决机制，当政治分歧出现时，亦较易沾上零和博弈的色彩。正如邹党 指出，纵贯中国历史的政治冲突都带有“全赢抑全输”的特点。由于政治体制内权力制度化水平低、解决冲突的正规机制缺乏，中国的政治斗争常以激烈残酷著称。

用邹的话讲，即使“有时双方出现妥协、让步、认输、谈判举动，甚至进行合作，它们只不过是为了寻找最后一击时机而采取的策略”。行为体可能拖延时间，但不会妥协。

试图以零和博弈来理解中央与省关系会造成一些不能解决的难题：分析者无法想象，可以在什么条件及情况下，中央与省之间的游戏规则或会发生变化。分析家们一致认为，以前中国政治斗争的残酷性源于权威主义本质和政治体制制度化程度偏低，但他们的零和式博弈分析却导致一种静态的权力画面，使集权与分权无休止地不停循环往复。这种分析造成的结果是：他们无法辨认出循环模式中发生变化的任何可能性，除非通过中央与省领导的美好意愿，由此达成“历史性妥协” [12] P10。分析者们承认不断的分权导致了权威和资源从中央不断地分散出去，同时直觉也告诉他们，体制可能会朝着省政府真正自治的方向演进，但同时他们却未能指出是那些条件可以导致中央与省政府关系发生“质的”变化。

要避免以上的悲观决定论，我们有必要丢掉中央集权主义的视角和专注国家能力的研究范式。需要重新定义中央与省关系，将之看作为中央与省为达到各自目标而激烈的互动过程。由于中央与省在国家行政等级的不对称地位，制度规则的变化必须得到中央同意并且由其正式制定。但是，中央并没有完全的决定权。同时，实际的情况也不是省政府总在违背中央制定的各项政策。更多的实际情况是：在中央与省政府的互动下，中央通过制定新的规则来保护自己与省政府的利益。

Susan Shirk 对经济改革的研究向我们展示了中央与省政府相互作用的过程。就着1979年中央在全国范围内实行财政改革的决定，Shirk发现，当时的财政改革其实是中央机构用于“摆脱原有责任”的一种途径，并非是西方学者一直认为的那样，是中央政府事先构想，主动要向省政府下放财政自主权。中央事实上享有的选择空间是非常有限的。 [6] P163 鉴于70年代资源过于分散的状况，财政部的官员当时得出这样的结论：要中央的财政收入维持在一个水平，唯一途径是进一步加快放权步伐。1980年全国范围的财政改革因而是中央与省政府间相互妥协的产物。从中央政府的角度来看，当时进一步下放财权是改善其财政地位的唯一可行办法，其它可能方案，例如从省政府那里重新集中资源，或者重新建立50年代初的中央高度集中的财政体制，在当时来说都是不可能的。但是，随着中央拥有资源量逐步减少，中央对其肩负的责任开始力不从心。就中央而言，80年财政改革希冀达致的目标是：如何一方面停止中央财政收入进一步下滑，同时使省政府负担更多的财政支出。通过与省政府签订长期合同，将省上交中央的收入比例固定化，中央可以“分清各级政府的支出责任与收入资源，从而将中央财政收入保持在现有的水平上。”因此，Shirk的解释所揭示的是一幅中央与省的动态互动画面。两者的关系并不是逐渐衰落的“全能”中央与所属的、要做出回应但却“并不温顺”的省政府之间的关系。Shirk看到的中央，既在对拥有资源的省府做出响应，同时亦努力达成对促进其自身利益最有利的安排。所以，中央与省政府权力关系的症要并非控制与服从，而是双方有意识地妥协。

但是，按照现有文献的“传统智慧”，中国历史上绝大多数的政治在本质上都是零和式博弈，那么政治上的妥协如何有可能发生呢？莫非1980年的财政改革仅仅是一个特例吗？如果不是，即中央有需要与省政府相互妥协、互谅互让的观察并非特例，而是具有普遍性，那么省政府的力量从何而来？按照 Parsons 的观点，中央权力的基石在于中央对强力资源拥有至高无上的操纵权力，那么省政府权力的基石又是什么？是什么原因导致中央政府认为有必要与省政府达成妥协？

这些问题的答案可以从省政府在政府等级制中处于居中协调地位的事实中找到。虽然现有的著作也强调了省政府权力的居中协调作用，但是这种协调权力在这些著作中总是被看作是一把双刃剑。一方面，它赋予省政府极大的自主性，使其可以控制大量资源；另一方面，它也使得省政府成为中央操纵和控制的对象。但是，如果说省政府的权力基石是其居中协调地位的话，那么这种居中协调地位的力量又是由什么组成的呢？

此时必须指出，在这之前邹党亦已经指出，“全赢——全输”的逻辑具有局限性。用邹党的话讲，政治冲突的零和式博弈特征只有在“如果一方相信他可以最终取胜，而且他也愿意为此付出必要的代价”时才可能出现。换言之，只要“冲突双方对僵局会在未来无限期持续下去有一种共同认识……对于冲突的最后到来与问题最终解决的期望”就会逐渐改变。假如根本不可能由那一方获得全赢，最终必须彼此做出让步和合作。

居中协调的力量正在于此。对于中央而言，它不能保证可以对居中的省政府获得全赢，正因为省政府是中央在治理社会方面不可缺少的同盟。中央只有依靠省政府领导人及其下属才有可能有效地治理社会。作为个体，省政府的领导人可能被调往别处，但是，作为一个群体、一种制度，省政府领导人以及省政府将依然存在。

将中央与省政府的互动看作是非零和博弈具有重大意义，因为它能预示关系发生变化的可能。在零和博弈的框架中，任何可能的变化所依赖的是胜利一方的智慧。这就表明，任何变化的发生都深深依赖具有异质性的偶然因素。在非零和博弈的框架中，变化的力量通过行为体之间的权力互动而根植于体制的内部。虽然中央控制的权力数量与省政府控制的权力数量并不相同，但是由于两者均相互依存、长期共存，双方必须进行妥协和合作。

四、总结

本文提出研究当代中国中央与省关系的海外文献，尽管已经十分详尽描述历年来集权与分权的发展，但实际上未能对中央与省的关系本质提出一个确切的诠释。这个缺失，本文认为，是源于文献中有关对权力这概念的理解存在理论上的缺点，而且由于错用了一个从上而下、一面倒聚焦于中央角度的分析方法来解读一个本质上相互影响的关系。

针对本文的观点，一个可能的辩说是：零和的分析框架其实是反映了中国领导人的认知，即当代中国的中央及省领导大体上也是如此看彼此的关系的。文献只是中国政治人物所思所行的一面镜子。

本文认为, 无论领导人是如何看待中央与地方关系, 但单是做一面镜子是不足够的。既有文献最根本的缺失在于未能预示变化。只做镜子的结果是, 近数十年来中央与省关系一直被视为在高度集权及高度分割之间无规则地不可预测地来回, 这无助于我们更有效地了解中央与地方关系的本质。我们需要看到, 当一些能用肉眼观察的转变出现时, 这些新现象其实早已蕴涵在前一段看似“平稳”不变的阶段当中。假如我们今天无法想见明天在什么情况下中央与省的关系可能会产生什么样的变化, 意味着我们连今天的关系到底是怎样的也未看得完全。

参考文献:

- [1] Teiwes, Frederick C. 1966, 'The Purge of Provincial Leaders, 1957-1958,' *China Quarterly*, 27
- [2] Lampton, David M. 1986, *Paths to Power: Elite Mobility in Contemporary China*, Centre for Chinese Studies, University of Michigan, Ann Arbor.
- [3] Goodman, David S. G. (ed.) 1984, *Groups and Politics in the People's Republic of China*, M.E. Sharpe, Armonk & N.Y.
- [4] Oksenberg, Michel. 1987, *Politics Takes Command: An Essay on the Study of Post-1949 China*, Fairbank and MacFarquhar.
- [5] Zhao Suisheng. 1990, 'The Feeble Political Capacity of a Strong One-Party Regime: An Institutional Approach toward the Formulation and Implementation of Economic Policy in Post-Mao Mainland China,' *Issues and Studies* 26/1
- [6] Shirk, Susan. 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Berkeley.
- [7] Lieberthal, Kenneth & Oksenberg, Michel. 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- [8] Lampton, David M. (ed.) 1987, *Policy Implementation in Post-Mao China*, University of California Press, Berkeley.
- [9] Goldstein, Steven M. 1988, 'Reforming Socialist Systems: Some Lessons of the Chinese Experience,' *Studies in Comparative Communism* 21/2
- [10] Bachman 1987, 'Implementing Chinese Tax Policy' in Lampton (ed. 1987)
- [11] Lieberthal, Kenneth & Lampton, David M. (eds.) 1992, *Bureaucracy, Politics and Decision-Making in Post-Mao China*, University of California Press, Berkeley.
- [12] Robert A. Dahl 1969, 'The Concept of Power', in Bell, Edwards, and Harrison (eds), *Political Power: A Reader Theory and Research*, The Free Press, New York, p.80
- [13] Talcott Parsons 1969, 'On the concept of Political Power', in Bell, Edwards, and Harrison (eds), *Political Power: A Reader Theory and Research*, The Free Press, New York, p.251

- [14] Jia Hao & Lin Zhimin (eds.) 1994, *Changing Central Relations in China: Reform and State Capacity*, Westview Press, Boulder, Colo.
- [15] Tong, James. 1989, 'Fiscal reform, elite turnover and central-provincial relations in post-Mao China', *Australian Journal of Chinese Affairs*, 22
- [16] Wong, Christine P.W. 1991, 'Central-local relations in an era of fiscal decline: The paradox of fiscal decentralization in post-Mao China', *The China Quarterly*, 128

Subject of Paper

Beyond zero-sum: Central-provincial relations in Contemporary china

Author unit

Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong

Abstract

This paper proposes an interactive, non-zero-sum framework to understand an important facet of spatial politics in contemporary China: the central-provincial relationship. The 'conventional wisdom' of the field, it is argued, confuses the role of coercion in the exercise of power, and assumes a static, zero-sum central-provincial relationship. Changes are merely cyclical, and hopes for genuine changes are pinned on ad hoc factors such as the arrival of 'enlightened' leaders. Drawing on Parsons' insights on the concept of power, the article outlines a new approach which sees the forces of genuine changes as residing within the institutional system. It interprets the central-provincial relationship as a non-zero-sum, interactive process of conflicts and compromises, whereby genuine changes to the relationship are made.

Key Words

Central Local relations, Power, Zero-sum Game, Non-zero-sum Game